

ESAI-ESAI DESENTRALISASI PENDIDIKAN MODERN: MADRASAH DAN MASYARAKAT

M. Fazlurrahman H

Abstract

Assessment of the relationship between Islam and public education has been carried out, but the talks remain relevant and interesting to continue to be discussed in the framework of the development potential of society in the era of regional autonomy. This statement is important, because in today's emerging ideas about the relationship and correspondence education with the local communities. Many challenges then facing society in the run the mission in the period of regional autonomy, for example : changes in the orientation of an area for education be more inclined to the materialistic orientation of public education took precedence over religious education, and the fact that the quality of educational services Islam seem inferior education services given by some public schools. And one of the means of Islamic education services, namely through the Madrasah, because as part of the religious education is born from the community will be a dilemma when its existence is not considered. Although many problems related to Islamic education Madrasah- -in this case, but it can be resolved when all parties unite to make a positive contribution for the sake of a common progress. Moreover, the attitude of the government in making discriminatory policy is no longer expected, however, because the madrasah is an integrative part of the national education.

Keywords: Autonomy, Islamic Education, and Society

Pendahuluan

Berbicara tentang pendidikan dapat diibaratkan seperti ibu hamil. Lahirnya sang bayi bukan saja diharapkan si ibu, ayah, keluarga, bahkan masyarakat pun ikut menantikan kehadiran sang bayi. Diharapkan si bayi lahir *perfect* tanpa menyandang kecacatan, namun jika di saat kehamilan ibu mengalami kekurangan asupan gizi, sentuhan kasih sayang tak kunjung dirasakan, bahkan kekerasan dan pelecehan dialaminya, maka bayi yang akan dilahirkan sangat mungkin memiliki cacat fisik terlebih mental.¹

¹ Demikian juga dengan pendidikan dan kebudayaan, jika dalam dinamika kehidupan di masyarakat maupun lembaga pendidikan fasilitas yang diperolehnya serba minim dan tidak

Pengalaman di negara-negara maju, khususnya negara-negara di dunia barat, membuktikan betapa besar peran pendidikan dalam proses pembangunan. Secara umum telah diakui bahwa pendidikan merupakan penggerak utama (*prima mover*) bagi pembangunan.² Madrasah-madrasah atau sekolah-sekolah seperti yang saat ini ada merupakan salah satu perwujudan kehendak masyarakat di Indonesia dalam rangka memenuhi kebutuhan pendidikan, khususnya di kalangan masyarakat Muslim. Secara kultural madrasah merupakan subkultur dari sistem sosial dimana masyarakat itu tumbuh dan berkembang. Oleh karena itu, diharapkan madrasah atau sekolah berada dalam keadaan baik dan dapat dipercaya masyarakat sebagai agen dari perubahan sosial (*school as an agent of social change*).

Adanya kerjasama antara pendidikan Islam dengan masyarakat akan menghasilkan kedudukan yang sejajar dan saling menghormati. Wawasan yang demikian dapat menumbuhkan pandangan dan sikap *egaliter* serta terbuka dalam masyarakat. Pendidikan Islam peduli terhadap pemeliharaan dan pengembangan masyarakat daerah, yang dapat diwujudkan dengan menyebarluaskan dan memanfaatkan beberapa keunggulan yang dimiliki. Adapun pihak masyarakat diberikan bantuan berkaitan dengan pengembangan potensi yang telah ada dalam masyarakat itu sendiri dan menggali potensi yang belum ada. Pengkajian tentang hubungan antara pendidikan Islam dengan masyarakat telah lama dilakukan, namun pembicaraan itu tetap relevan dan menarik untuk terus dibahas, dalam rangka perkembangan potensi masyarakat di era otonomi daerah. Pernyataan ini menjadi penting, oleh karena pada dewasa ini muncul gagasan tentang keterkaitan dan kesepadanan pendidikan

terkelola secara baik, proses belajar mengajar tidak mampu mengeksplorasi potensi intelektualitas. Interaksi sosial tak didasarkan atas nilai kasih sayang, saling menghargai, saling menghormati, akan tetapi justru kekerasan dan anarki menjadi budaya dan tradisi, maka bisa jadi pendidikan akan melahirkan generasi yang cacat sosial (*socio-idiot*). Yaitu generasi yang terpisah dari kesantunan dan kesopanan serta tidak memiliki simpati dan empati. Selain hal itu, pendidikan dapat juga melahirkan generasi yang tidak memiliki kemampuan teknis (*technical idiot*), dan generasi yang kehilangan kepenasaran intelektual (*intellectual curiosity*), begitu pula dengan daya kreativitas dan inovasi yang mereka miliki, sehingga kehadirannya hanya menambah beban dan persoalan bagi bangsa ini. Mohammad Nuh, dalam sebuah pengantar buku yang berjudul *Calak Edu*, (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2012), ix-x.

² Zamroni, *Paradigma Pendidikan Masa Depan*, (Yogyakarta: Bigriff Publishing, 2000), 94.

dengan masyarakat daerah. Tercermin dengan adanya pembagian kurikulum menjadi dua macam yaitu kurikulum inti berlaku secara nasional dan kurikulum lokal dengan pertimbangan daerah, keseluruhan kedua kurikulum itu disebut kurikulum utuh.³

Tantangan yang dihadapi oleh masyarakat dalam menjalankan misinya terlebih di era otonomi daerah adalah tidaklah kecil. *Pertama*, perubahan orientasi masyarakat suatu daerah. Persiapan menuju industrialisasi telah menyebabkan orientasi pendidikan masyarakat berubah dari belajar mencari ilmu menjadi bersifat materialistik. *Kedua*, perubahan orientasi pendidikan umum lebih diutamakan daripada pendidikan keagamaan. *Ketiga*, kenyataan bahwa kualitas layanan pendidikan Islam terkesan lebih rendah daripada layanan pendidikan yang diberikan oleh sebagian sekolah umum. Untuk menghadapi perubahan orientasi pendidikan masyarakat tidak ada jalan lain bagi pendidikan Islam kecuali memberikan sesuatu yang diinginkan masyarakat, oleh karena itu kurikulum pendidikan Islam diharapkan agar mampu mentransformasikan potensi daerah, sehingga perlu adanya desentralisasi kurikulum di daerah.⁴ Dari beberapa faktor di atas, maka pada makalah ini akan dibahas tentang bagaimana keadaan dan keberadaan pendidikan -secara khusus madrasah- pasca dikeluarkannya Undang-Undang Otonomi daerah, juga konsekuensi yang terjadi secara faktual di lokasi, serta bagaimana pula kontribusi masyarakat terhadap madrasah sesudah lahirnya desentralisasi pendidikan di daerah.

Madrasah dan Otonomi Daerah

Madrasah di tanah Arab ditujukan untuk semua sekolah secara umum, namun di Indonesia ditujukan lebih khusus yaitu kepada sekolah-sekolah yang

³ Maksud dari kurikulum lokal adalah kurikulum yang dirumuskan oleh pengelola pendidikan suatu daerah dengan mempertimbangkan keterkaitan dan keselarasan dengan potensi yang tersedia, baik itu berupa ekosistem dan habitat pada masyarakat di suatu daerah tersebut. Lihat Mahfud Djunaedi, *Rekonstruksi Pendidikan Islam di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), 134-135.

⁴ Mahfud Djunaedi, *Rekonstruksi Pendidikan Islam di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), 142.

mempelajari ajaran-ajaran Islam.⁵ Lain halnya Hasbullah justru membedakan antara madrasah dan sekolah, dengan dalih bahwa antara sekolah dan madrasah terdapat kriteria-kriteria yang membedakan keduanya. Meskipun demikian, dalam konteks ini ia cenderung untuk menyamakan antara madrasah dan sekolah.⁶

Pada saat sekarang ini sistem pendidikan dan pengajaran yang digunakan di madrasah memadukan antara sistem pada pondok pesantren dengan sistem pendidikan yang berlaku pada sekolah-sekolah modern. Hal ini dikarenakan pengaruh dari ide-ide pembaharuan yang berkembang di dunia Islam dan kebangkitan nasional bangsa Indonesia, sedikit demi sedikit pelajaran umum masuk ke dalam kurikulum madrasah, bahkan kemudian lahir madrasah-madrasah yang mengikuti sistem perjenjangan dan bentuk-bentuk sekolah modern seperti Madrasah Ibtidaiyah sama dengan SD, Madrasah Tsanawiyah sama dengan SMP, dan Madrasah Aliyah sama dengan SMA. Perkembangan selanjutnya, pengadaptasian tersebut demikian terpadunya sehingga boleh dikatakan hampir kabur perbedaannya, kecuali pada kurikulum dan nama madrasah yang diembeli dengan Islam.⁷

Tampaknya kehadiran madrasah sebagai lembaga pendidikan Islam setidaknya memiliki beberapa latar belakang, diantaranya:⁸ *pertama*, sebagai

⁵ Haidar Putra Daulay, *Sejarah Pertumbuhan dan Pembaharuan Pendidikan Islam di Indonesia*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009), 94.

⁶ Hasbullah, *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1999), 160.

⁷ Karel A. Steenbrink, *Beberapa Aspek tentang Islam di Indonesia Abad ke-19*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1986), 170-171. Digambarkan dengan baik oleh Steenbrink, bagaimana heroisme peran serta masyarakat dalam Membangun lembaga pendidikan berbasis masyarakat seperti madrasah dan pesantren. Pada dataran historis seakan ada yang hilang, madrasah yang diposisikan sebagai sekolah kelas dua, tak bermasa depan serta melulu belajar agama dan diharamkan mempelajari ilmu umum ketika di masa pemerintahan kolonial Belanda. Politik ini jelas menandakan adanya dualism dan keberpihakan pemerintah terhadap posisi madrasah. Bagi pemerintah kolonial Belanda saat itu, tak mungkin madrasah mampu mengikuti pola pembelajaran seperti di sekolah umum, mengingat masyarakat madrasah dipandang tak mampu membangun dan mengembangkan sikap kritis karena fokus mereka hanya agama dan persoalan-persoalan ke-akhirat-an. Selain itu komunitas madrasah juga dipandang tak memiliki kepedulian terhadap perkembangan ilmu-ilmu kontemporer yang berbasis sains dan teknologi. Bahkan dengan nada menyindir Steenbrink dalam penelitiannya menyebutkan bahwa desain politik pendidikan madrasah memang disengaja dalam rangka mempersiapkan lulusannya untuk menjadi pegawai negeri (*white collar job*) saja. Lihat *Pesantren, Madrasah, Sekolah: Pendidikan Islam Dalam Kurun Modern*, (Jakarta: LP3ES, 1994).

⁸ Muhaimin Abdul Mujib, *Pemikiran Pendidikan Islam*, (Bandung: Trigenda Karya, 1993), 305.

manifestasi dan realisasi pembaharuan sistem pendidikan Islam. *Kedua*, Usaha penyempurnaan terhadap sistem pesantren ke arah sistem pendidikan yang lebih memungkinkan lulusannya memperoleh kesempatan yang sama dengan sekolah umum. Misal, masalah kesamaan kesempatan kerja serta memperoleh ijazah. *Ketiga*, adanya sikap mental pada sebagian umat Islam yang “latah”, khususnya adanya santri-santri yang begitu saja terpukau pada Barat sebagai sistem pendidikan mereka. *Keempat*, sebagai upaya untuk menjembatani antara sistem pendidikan tradisional yang dilakukan oleh pesantren dan sistem pendidikan modern dari hasil akulturasi.

Otonomi dalam makna sempit dapat diartikan sebagai “mandiri”, sedangkan dalam makna yang lebih luas diartikan sebagai “berdaya”. Otonomi Daerah dengan demikian dapat diartikan kemandirian suatu daerah dalam kaitan pembuatan dan pengambilan keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri. Jika daerah sudah mampu mencapai kondisi tersebut, maka daerah dapat dikatakan sudah berdaya untuk melakukan apa saja secara mandiri.⁹

Sejak tumbangnya rezim Orde Baru serta digantikannya dengan era Reformasi, dan sebagai bentuk nyata dari peralihan rezim tersebut ditandai B.J. Habibie menggantikan Soeharto menjadi presiden pasca Orde Baru. Salah satu kebijakan baru yang diusungnya adalah mengubah hubungan kekuasaan pusat dan daerah dengan menerbitkan Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1999 tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah atau yang biasa disebut desentralisasi. Dengan terbitnya undang-undang ini, daerah tak lagi sepenuhnya bergantung pada Jakarta dan tak lagi mau didikte oleh pusat. Bahkan, beberapa daerah seperti Aceh, Riau, dan Papua menuntut merdeka dan ingin berpisah dari Republik Indonesia.¹⁰ Salah satu dampak positif dari reformasi bidang pemerintahan adalah terjadinya pergeseran paradigma politik pemerintahan dari sentralistik

⁹ Achmad Ubaedillah, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, (Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah, 2007), 170.

¹⁰ Budi Agustono, *Otonomi Daerah dan Dinamika Politik Lokal: Studi Kasus di Kabupate Deli Serdang Sumatera Utara dalam Desentralisasi Globalisasi dan Desentralisasi Lokal*, (Jakarta: LP3ES, 2005), 163.

kepada desentralistik, yang diwujudkan dalam Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan kemudian di rubah menjadi Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Lahirnya produk hukum tentang otonomi daerah tersebut dimaksudkan untuk menciptakan kemandirian daerah di dalam kerangka negara kesatuan RI, karena otonomi tersebut tidak dapat diartikan sebagai suatu kebebasan absolut tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional secara keseluruhan.¹¹

Dalam Undang-Undang No. 22 tahun 1999 disebutkan bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam Undang-Undang ini diuraikan juga beberapa hal yaitu penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberi kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dalam peraturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Diuraikan juga bahwa pelaksanaan otonomi daerah itu dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Disini sangat dituntut adanya upaya untuk memperdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas peran masyarakat.¹²

Selama ini perhatian pemerintah daerah terhadap penyelenggaraan pendidikan agama banyak disebabkan oleh pemahaman, interpretasi, dan implementasi yang tidak komprehensif mengenai keberadaan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana pasal 10 ayat 3 poin (f) yang didalamnya memuat tentang sentralisasi masalah “agama” oleh Pemerintah (pusat). Dalam pasal tersebut disebutkan bahwa,

¹¹ Suwito, *Sejarah Sosial Pendidikan Islam*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), 286.

¹² Haidar Putra Daulay, *Pendidikan Islam Dalam Sistem Pendidikan Nasional di Indonesia*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2004), 64.

yang dimaksud dengan urusan agama, misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya; dan bagian tertentu urusan pemerintah lainnya yang berskala nasional, tidak diserahkan kepada daerah. Khusus di bidang keagamaan sebagian kegiatannya dapat ditugaskan oleh pemerintah kepada daerah sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan dalam menumbuh kembangkan kehidupan keagamaan.¹³

Atas dasar pasal tersebut, banyak pemerintah daerah yang memahami bahwa penyelenggaraan pendidikan agama dianggap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat c.q. Departemen Agama Republik Indonesia. Padahal jika merujuk pada pasal 14 ayat (1) yang dikaitkan poin (f) dalam pasal tersebut adalah “*penyelenggaraan pendidikan*”. Karena keterbatasan kemampuan Pemerintah Pusat dan adanya anggapan bahwa pendidikan agama bukan wewenang Pemerintah Daerah, menyebabkan pendidikan agama menjadi terabaikan, dan cenderung tidak diperhatikan, baik dalam konteks pembinaan tenaga guru, tenaga kependidikan, desain kurikulum dan juga pendanaan penyelenggaraan pendidikan agama di daerah. Dengan demikian masalah pendidikan agama dan keagamaan yang dikelola Departemen Agama menjadi posisi yang remang-remang sehingga dapat merugikan berbagai pihak, terutama para penyelenggara dan peserta didik di lingkungan Departemen Agama.¹⁴

Esai Desentralisasi Pendidikan dan Masyarakat

Nampaknya permasalahan Otonomi Daerah tak hanya selesai begitu saja setelah dikeluarkannya UU No. 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Namun, kebijakan ini membawa dampak tak hanya persoalan pengembangan wilayah sebuah daerah,¹⁵ akan tetapi juga berdampak pada ranah pendidikan yang dilaksanakan

¹³ Suwito, *Sejarah Sosial Pendidikan Islam*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), 287.

¹⁴ Suwito, *Sejarah Sosial Pendidikan Islam*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), 287.

¹⁵ Beberapa daerah seperti Aceh, Riau, dan Papua menuntut merdeka dan ingin berpisah dari Republik Indonesia, lihat Budi Agustono, *Otonomi Daerah dan Dinamika Politik Lokal: Studi*

pada setiap daerah maupun wilayah Kesatuan Negara Republik Indonesia. Tilaar berpendapat, sebagaimana dikutip oleh Haidar Putra dalam *Pendidikan Islam dalam Sistem Pendidikan Nasional di Indonesia* mengemukakan bahwa Pendidikan adalah salah satu bidang yang diotonomkan dari sekian banyak bidang lainnya. Gelombang demokratisasi dalam pendidikan menuntut adanya desentralisasi pengelolaan pendidikan, dan hal tersebut merupakan dampak dari sentralisasi pendidikan di Indonesia yang kemudian melahirkan keseragaman (*uniformitas*). Uniformitas ini mematikan inisiatif, kreativitas serta inovasi perorangan maupun masyarakat. Ditengah-tengah masyarakat yang majemuk seperti Indonesia sangat perlu dihargai adanya sisi perbedaan yang tidak mesti seragam, karena keberadaan masyarakat mejemuk itu menuntut untuk adanya berbagai perbedaan yang merangsang untuk tumbuhnya kreativitas dan inovasi.¹⁶

Dengan dilaksanakannya otonomi daerah di bidang pendidikan ini, minimal bisa dicapai tiga tujuan. Adalah *pertama*, untuk memotivasi agar melakukan pemberdayaan masyarakat. *Kedua*, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas. *Ketiga*, peningkatan peran serta masyarakat pula mengembangkan fungsi dan kapasitas DPRD.

Selain itu otonomi daerah juga memberikan peluang kepada pengelola pendidikan untuk mengembangkan lembaga pendidikan. *Pertama*, pengelola pendidikan memiliki peluang untuk merumuskan tujuan institusi masing-masing mengacu pada tujuan nasional. *Kedua*, pengelola pendidikan memiliki otonomi untuk merumuskan dan mengembangkan kurikulum sesuai dengan tujuan dan kebutuhan masyarakat suatu daerah. *Ketiga*, pengelola pendidikan memiliki peluang untuk menciptakan situasi belajar dan mengajar yang mendukung pelaksanaan dan pengembangan kurikulum yang telah ditetapkan. *Keempat*, pengelola pendidikan memiliki otonomi untuk mengembangkan

Kasus di Kabupate Deli Serdang Sumatera Utara dalam Desentralisasi Globalisasi dan Desentralisasi Lokal, (Jakarta: LP3ES, 2005), 163.

¹⁶ Haidar Putra Daulay, *Pendidikan Islam Dalam Sistem Pendidikan Nasional di Indonesia*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2004), 65.

sistem evaluasi yang dipandang tepat dan akurat, baik terhadap prestasi belajar siswa maupun terhadap keseluruhan penyelenggaraan pendidikan. Adapun strategi pengembangan otonomi daerah dalam dunia pendidikan hendaknya pembuat kebijakan pengembangan kurikulum mengacu pada filosofi daerah setempat dan memperhatikan asas masyarakat, ilmu pengetahuan dan psikologis.¹⁷

Sejalan dengan perkembangan Indonesia, madrasah sebagai lembaga pendidikan Islam juga terus berkembang namun perkembangan itu cukup eksklusif, di mana aksentuasi pada pengetahuan keagamaan (Islam) lebih diutamakan. Hal ini juga yang menyebabkan perkembangan madrasah hanya pada kantong-kantong masyarakat Islam. Ekspansi yang dilakukan pun hanya berkisar di daerah pedesaan sedangkan untuk di perkotaan sangat jarang. Dan hal ini juga yang memicu lambannya perkembangan madrasah, madrasah seakan jauh dari atmosfer pembaruan sistem pendidikan, baik secara kelembagaan maupun sistem dari proses pembelajaran itu sendiri.¹⁸

Namun, gagasan yang diusung oleh suwito ini tak sepenuhnya sebuah jalan keluar yang paling akurat dan cocok untuk menghadapi arus reformasi juga tantangan di era global ini. Sejatinya, dibutuhkan sebuah perubahan agar menjadi lebih baik bukan berarti akan merubah segalanya secara totalitas, sehingga akan hilanglah corak ke-otentik-an sebuah madrasah itu sendiri. Sebuah fakta di lapangan dipaparkan oleh Ahmad Baedowi, dalam masalah kurikulum madrasah misalkan, di zaman sebelum adanya UU Sisdiknas perbandingan mata pelajaran agama 70% dan pelajaran umum 30% . Tetapi pasca UU Sisdiknas diberlakukan posisinya terbalik, yaitu 70% kurikulumnya pelajaran umum dan 30% pelajaran agama. Perubahan ini sangat mengganggu struktur madrasah secara umum, sehingga dapat dibayangkan bagaimana lulusan madrasah jadinya. Padahal di zaman Orde Baru ketika Departemen Agama memberlakukan sekolah tingkat menengah seperti Pendidikan Guru

¹⁷ Mahfud Djunaedi, *Rekontruksi Pendidikan Islam di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), 151.

¹⁸ Suwito, *Sejarah Sosial Pendidikan Islam*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), 292.

Agama (PGA), para alumninya memiliki keterampilan berbahasa Arab sangat baik. Bahkan di zaman Menteri Agama Munawir Syadzali, proyek Madrasah Aliyah Program Khusus (MAPK) sebenarnya juga sangat menjanjikan.¹⁹

Kebijakan pengelolaan pendidikan Islam sejatinya tidak bisa dipisahkan dengan kebijakan pelaksanaan pendidikan secara umum, karena sesuai dengan UU No. 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan UU No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Namun demikian, pelaksanaan pendidikan Islam di daerah masih saja mendapatkan perlakuan yang “diskriminatif” dari pemerintah daerah. Hal ini banyak disebabkan masih belum komprehensifnya pemahaman pemerintah daerah pada terminologi “pendidikan” dan “agama” yang termuat dalam kedua Undang-Undang tersebut, sehingga banyak memunculkan penafsiran secara parsial bahwa yang menjadi kewenangan pemerintah daerah adalah pendidikan yang berada di bawah naungan Departemen Pendidikan Nasional. Sementara, pendidikan yang berada di bawah naungan Departemen Agama yang berbentuk madrasah dan sekolah agama lainnya belum banyak diterima sebagai bagian dari pendidikan. Dengan diberlakukannya UU otonomi daerah, maka secara eksplisit pelaksanaan pendidikan tidak lagi hanya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat tetapi juga sudah menjadi tanggung jawab pemerintah daerah, baik dalam konteks bimbingan maupun dalam konteks subsidi pendanaan pendidikan.²⁰

Hiruk pikuk kehidupan politik bangsa kita ini diantaranya dimeriahkan oleh isu koalisi antar partai dalam rangka menggalang dukungan dalam rangka untuk menyukseskan para kandidat mereka menuju istana. Karena demikian banyak koalisi, hampir semua bentuk koalisi yang diperkenalkan itu seakan ingin menepikan kesadaran kita, bahwa banyak koalisi yang lebih substantif di masyarakat yang belum diberikan solusi. Koalisi antar lembaga dan kelembagaan pemerintah di tingkat lokal yang belum bersinergi dengan masyarakat masih banyak terjadi. Misal, penyelenggaraan pendidikan di

¹⁹ Ahmad Baedowi, *Calak Edu; Esai-Esai Pendidikan 2008-2012*, (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2012), 132.

²⁰ Suwito, *Sejarah Sosial Pendidikan Islam*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), 299.

tingkat kecamatan, yang kabarnya telah didesentralisasi kewenangannya kepada pemerintah daerah. Permasalahan yang kemudian terjadi dari tidak kejelasan fungsi kecamatan, apakah memiliki kewenangan penuh dalam mengelola seluruh persoalan di daerahnya atau hanya menunggu pelimpahan dari tingkat bupati maupun walikota. Jika menilik pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, yang kemudian diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang katanya sangat memberi kepercayaan penuh tentang otonomi daerah.²¹

Seharusnya sebagai daerah otonom mereka memiliki kewenangan dan kebebasan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat. Meskipun kedua Undang-Undang tadi direvisi kembali dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang mencoba memberikan kewenangan kecamatan sebagai penyelenggara pendidikan, namun fungsi tersebut terasa menjadi area perebutan antara pihak kecamatan dan Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) di tingkat kecamatan yang merupakan perpanjangan tangan dari unit vertikal dinas pendidikan kabupaten atau kota. Hal ini sangat amat menyulitkan pihak sekolah, terutama dalam mengidentifikasi kebutuhan mereka dengan membuat rata-rata target kinerja seperti diinginkan pemerintah dalam menetapkan Standar Pelayanan Minimum (SPM) di bidang pendidikan.²² Berdasarkan undang-undang yang disebut di atas, semestinya kecamatan memiliki kewenangan dalam mengusulkan rencana anggaran tingkat kecamatan, termasuk di antaranya rencana penyelenggaraan pendidikan. Namun, pada kondisi faktualnya operasional sekolah seringkali diambil alih pihak UPTD, karena merasa sekolah merupakan wewenang dan tanggung jawab mereka. Dengan adanya dua komando di dalam UPTD pada tingkat kecamatan

²¹ Ahmad Baedowi, *Calak Edu; Esai-Esai Pendidikan 2008-2012*, (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2012), 125.

²² Baedowi, *Calak Edu; Esai-Esai Pendidikan 2008-2012*, (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2012), 126.

dirasakan sangat menghambat untuk meningkatkan peran serta masyarakat dalam menyelenggarakan pendidikan bagi anak-anak mereka di sekolah.

Menciptakan sebuah visi pendidikan yang demokratis jelas merupakan kebutuhan dasar dalam rangka memosisikan sekolah sebagai agen perubahan sosial. Dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah, pendidikan memerlukan pola pembiayaan yang tidak diskriminatif dan harus mencerminkan keadilan. Hal ini dapat ditempuh dengan cara melakukan subsidi silang, imbal swadaya, *block grant*, dan menerapkan formula subsidi kontekstual. Subsidi silang harus dilakukan pemerintah pusat untuk menghindari timbulnya kesenjangan antara sekolah (madrasah) daerah miskin dan daerah kaya. Imbal swadaya dapat dilakukan baik oleh pemerintah pusat maupun oleh pemerintah daerah untuk mendorong berkembang dan meningkatnya program-program yang menjadi unggulan pusat dan daerah. *Block Grant* dapat di berikan oleh pemerintah pusat dan daerah untuk meningkatkan kualitas program yang memiliki prospek untuk berkembang lebih lanjut dengan cara berkompetisi. Pelaksanaan otonomi pendidikan ini sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan pada UU Nomer 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah terutama terkait dengan pendanaan dan pembiayaan pendidikan. berdasar UU tersebut, maka kebijakan pengelolaan pendidikan dasar dan menengah menjadi tanggung jawab pemerintah daerah, yang sebelumnya hanya pendidikan dasar (SD/MI, SMP/MTs) yang berada di bawah naungan pemerintah daerah dalam hal ini Dinas Pendidikan Nasional.²³

Pendidikan berbasis masyarakat (*community based education*) merupakan mekanisme yang memberikan peluang bagi setiap orang untuk memperkaya ilmu pengetahuan dan teknologi melalui pembelajaran seumur hidup. Munculnya paradigma pendidikan berbasis masyarakat dipicu oleh arus besar modernisasi yang menghendaki terciptanya demokratisasi dalam segala dimensi kehidupan manusia, termasuk di bidang pendidikan. Secara konseptual, pendidikan berbasis masyarakat merupakan model penyelenggaraan

²³ Suwito, *Sejarah Sosial Pendidikan Islam*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), 300.

pendidikan yang bertumpu pada prinsip “dari masyarakat, oleh masyarakat dan untuk masyarakat”. Pendidikan dari masyarakat artinya pendidik memberikan jawaban atas kebutuhan masyarakat. Pendidikan oleh masyarakat maksudnya masyarakat ditempatkan sebagai subjek atau pelaku dari pendidikan, bukan objek pendidikan. Sedang makna dari pendidikan untuk masyarakat yaitu masyarakat dipartisipasikan dalam semua program yang dirancang untuk menjawab kebutuhan mereka. Singkat kata, masyarakat perlu diberikan peluang, diberdayakan dan kebebasan untuk mendesain, merencanakan, membiayai, mengelola dan menilai sendiri apa yang diperlukan secara spesifik.²⁴

Dimana persoalan korelasi antara kemiskinan dan pendidikan belum terlalu disentuh dalam berbagai kebijakan pemerintah, sehingga yang didapati hanya bagaimana para anak didik tersebut mendapatkan bantuan-bantuan, yang kemudian tak ada tindak lanjut setelah menyelesaikan jenjang kependidikan mereka semua menuju kemana. Seharusnya sebagaimana konsep “pendidikan berbasis masyarakat”, dalam hal ini pemerintah lebih memperhatikan bagaimana pendidikan menjadi lebih akrab dan dekat dengan masyarakat, bukan malah membuat mereka kesulitan dan jauh dari dunia pendidikan.

Karena ketiadaan basis ibadah sosial yang mampu disusun oleh negara secara apik dan bijak dalam program pendidikan, maka jangan heran jika kemiskinan akan terus semakin bertambah. *Affirmative action* mungkin perlu dipikirkan, seperti dengan memberikan peluang kredit perbankan dalam bidang pendidikan kepada masyarakat miskin untuk kepentingan pendidikan anak-anak mereka. Hal ini pasti akan lebih bermanfaat dan sekaligus mendidik, dari pada meberikan janji sekolah gratis melalui bantuan BOS (Biaya Operasional Sekolah) yang banyak dimanipulasi para pengelola sekolah.²⁵

²⁴ Uhar Suharsaputra, “Pendidikan Nonformal”, dalam <http://uharsputra.wordpress.com/pendidikan/pendidikan-nonformal/>, (2 Mei 2008).

²⁵ Baedowi, *Calak Edu; Esai-Esai Pendidikan 2008-2012*, jilid I, (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2012), 96.

Dengan modal Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, pendidikan kita sesungguhnya telah mampu meletakkan landasan operasional yang jelas bagi sebuah sistem pelayanan pendidikan yang terpadu dan komprehensif bagi semua masyarakat, termasuk masyarakat miskin.²⁶ Seperti sudah sering kita saksikan, kebijakan pendidikan kita selama ini berlangsung tanpa evaluasi dan monitoring yang memadai. Rumitnya mengotrol perilaku birokrasi pengelola kebijakan pendidikan hanyalah salah satu bukti yang menunjukkan bahwa reformasi birokrasi yang kita inginkan belum berjalan. Penyebabnya antara lain ketiadaan unsur masyarakat ketika sebuah kebijakan hendak diakuisisi ke dalam bentuk program. Padahal sejatinya kesempatan masyarakat untuk terlibat dan memberikan masukan terhadap suatu kebijakan haruslah dibuka peluangnya.

Dengan visi pendidikan yang egaliter dan demokratis, peran serta masyarakat diharapkan tumbuh dan meningkat, pula dalam waktu yang bersamaan dapat mengontrol sekolah secara langsung. Salah satu kelemahan dan kesalahan kita dalam berdemokrasi selama ini adalah tidak meletakkan permasalahan yang terjadi di sekolah sebagai isu penting, sehingga sistem pendidikan semakin tidak berdaya melawan kartel politik yang semakin lama semakin menggurita dan hanya hidup di lembaga-lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Masyarakat kita saat ini lebih seperti endapan kotoran di dalam air yang hanya akan bergerak jika ada arus menerpanya, padahal seharusnya masyarakat akan mampu memberikan stimulus perubahan jika dimulai dari lingkungan sekolah sebagai tempat pendidikan anak-anak mereka. Hanya sekolah atau madrasah yang didukung oleh komitmen masyarakatnya sajalah yang mampu secara konsisten melakukan perubahan bahkan hingga ke tingkat negara.²⁷

²⁶ Ibid., 122.

²⁷ Baedowi, *Calak Edu; Esai-Esai Pendidikan 2008-2012*, jilid I, (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2012), 46.

Berangkat dari arah baru pemikiran atau paradigma pendidikan maka perlu pemberdayaan masyarakat melalui madrasah, dengan dituangkan lewat: *pertama*, pemberdayaan manajemen, diantaranya meliputi pemberdayaan SDM, manusia sebagai pengelola pendidikan dengan mengikutkan seluruh *stakeholder* yang ada sehingga siap memasuki konsep manajemen berbasis sekolah. *Kedua*, pemberdayaan sistem mulai dari sistem *Top Down* dirubah menjadi sistem *Bottom Up* alias dari sentralisasi menuju desentralisasi. *Ketiga*, pemberdayaan kebijakan, yang awalnya memarginalkan madrasah menjadi kebijakan yang membawa madrasah ke posisi center. *Keempat*, pemberdayaan masyarakat, maksudnya melibatkan unsur-unsur masyarakat untuk ikut serta di dalam pemberdayaan madrasah, melalui cara meningkatkan peran serta *stakeholder* dan akuntabilitas.²⁸

Jika sekolah atau madrasah dipercaya sebagai tempat untuk menempa seseorang dalam mengembangkan kapasitas intelektual, maka tak mengherankan bila sampai saat ini masih banyak orang yang menaruh harapan terhadap eksistensi sekolah. Meskipun sekolah sering dikritik sebagai tempat atau lokasi karantina yang mungkin membelenggu kebebasan manusia dalam berekspresi, namun hingga saat ini hanya lembaga itulah (sekolah) yang di luar keluarga (*family*) masih memiliki kekuatan untuk melakukan perubahan, baik dalam bentuk perorangan maupun kelompok. Penilaian seseorang berdasarkan tingkat pendidikannya di sekolah tak lain hanyalah penilaian secara material belaka. Dan hal seperti ini yang berlaku hampir di seluruh sekolah-sekolah negeri ini. siswa terus dinilai berdasarkan *grades* atau kelasnya, guru dinilai berdasarkan lama dan pengalaman bekerjanya, kurikulum dikembangkan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan pembiayaan orangtua atau komunitas tertentu, dan sebagainya. Pada zaman yang serba material ini tujuan sekolah gampang dibentuk berdasarkan teori kapitalisme yang sederhana yaitu

²⁸ Haidar Putra Daulay, *Pendidikan Islam Dalam Sistem Pendidikan Nasional di Indonesia*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2004), 62.

supply and demand. Semakin masyarakat menginginkan sebuah sekolah berkualitas, maka kebutuhan pembiayaan sekolah pun meningkat.²⁹

Kapitalisasi sekolah hanya akan berhenti jika peran sentral guru dan orangtua lebih ditingkatkan dalam sebuah interaksi yang positif di ruang kelas. Komunikasi adalah kata kunci yang harus terus-menerus ditingkatkan antara orangtua dan guru sebagai sebuah kesatuan. Dalam bentuk yang lebih konkret dan aplikatif, hubungan antara guru dan orangtua dapat dilakukan melalui buku penghubung mingguan, yang berisi tentang rangkaian aktivitas belajar-mengajar di sekolah yang harus diketahui oleh para orangtua. Jika masyarakat paham tentang penahapan perencanaan pendidikan, mengetahui arah dan tujuan sekolah, mengerti meski sedikit tentang *performance indicators*, baik yang berkaitan dengan siswa dan guru, serta paham tentang arah pengembangan kurikulum, maka sekolah akan memperoleh dukungan yang baik. Bentuk pemberdayaan terhadap masyarakat paling tidak mencakup program pemberdayaan orangtua (*parent empowerment*), kemitraan masyarakat dan sekolah (*partnership/communal parents and teachers collaborate equitably*). Posisi tawar-menawar masyarakat terhadap kualitas sekolah, harus terus digiring ke arah pertumbuhan yang sesuai dengan tingkat kemampuan pembiayaan masyarakat itu sendiri. Sehingga diharapkan akan menjadi pertanda bangkitnya kepedulian masyarakat terhadap sekolah.³⁰

Salah satu kesalahan pemerintah dalam mendesain dan mengelola sistem pendidikan adalah ketiadaan sandaran berjangka panjang yang melibatkan masyarakat secara terus-menerus. Sekolah seringkali diposisikan sebagai “tempat penitipan sepeda” bagi anak-anak yang para orangtuanya sibuk bekerja, tetapi bukan merupakan bagian dari proses pemberdayaan masyarakat. Fenomena kegagalan sekolah sebagai basis perubahan masyarakat ini diperparah oleh superioritas negara dalam mendistribusikan uang negara untuk

²⁹ Baedowi, *Calak Edu; Esai-Esai Pendidikan 2008-2012*, Jilid II, (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2012), 12-13.

³⁰ Ibid., 13-14.

bidang pendidikan, yang seakan-akan menafikan peran masyarakat di dalamnya.

Gaung tentang sekolah sebagai sebuah agen perubahan sosial (*school as an agent of social change*) perlu diterapkan secara sungguh-sungguh oleh negara melalui program pemberdayaan masyarakat yang berimplikasi kepada dukungan penyelenggaraan pendidikan di lingkungan mereka masing-masing. Pemerintah dapat memanfaatkan seluruh domain program *Corporate Social Responsibility* (CSR) yang dimiliki perusahaan negara maupun swasta, kecil maupun besar, untuk mendorong terciptanya kesadaran masyarakat dalam membangun sekolah yang sesuai dengan cita-cita mereka bersama-sama. Dalam *World Business Council for Sustainable Development*, CSR dikatakan sebagai: “*The continuing commitment by business to behave ethically and contribute to economic development while improving the quality of life of the workforce, and their families, as well as of the local community and society at large*”. Secara implisit definisi ini menempatkan organisasi perusahaan sebagai penanggung jawab sosial tidak hanya kepada konsumen atau pengguna produknya saja, tetapi pekerja, *shareholders*, dan masyarakat yang berada di lingkungan perusahaan sebagai suatu “keharusan ekologis”. Maksudnya, kegiatan CSR haruslah melampaui komitmen ekonomi atau politik yang bersifat pragmatis dan sesaat.³¹

Jika konsep ini kemudian dielaborasikan secara luas di mana masyarakat dilibatkan dalam setiap perencanaan pembiayaan dan program pendidikan, maka kecerdasan masyarakat dalam mengembangkan sistem sekolah yang *sustainable* akan tercipta. Karena itu dibutuhkan *partnership* seperti perusahaan-perusahaan yang memiliki program CSR untuk aktif terlibat dalam memberikan pendampingan dan advokasi peningkatan kualitas sekolah.

³¹ Baedowi, *Calak Edu; Esai-Esai Pendidikan 2008-2012*, Jilid II, (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2012), 66-67.

Kesimpulan

Berdasarkan paparan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa madrasah, sebagai bagian dari pendidikan keagamaan yang lahir dari bagian masyarakat menjadi sebuah dilema manakala keberadaannya tidak diperhatikan. Walaupun banyak persoalan menyangkut keberadaan madrasah, baik menyangkut kesiapan SDM, manajemen, pembiayaan dan sebagainya, namun semua itu dapat diatasi ketika semua pihak bersatu padu memberikan kontribusi positif demi sebuah kemajuan bersama. Ide pengembangan tersebut tidak saja diperlukan dari masyarakat setempat, namun dari semua lapisan masyarakat di penjuru Indonesia, lembaga swadaya masyarakat, orang tua siswa, dan terlebih lagi sikap pemerintah dalam membuat kebijakan diharapkan tidak lagi diskriminatif, karena bagaimanapun juga madrasah adalah bagian integratif dari pendidikan nasional.

Adapun visi pendidikan kita harus terus-menerus diperbaharui, bukan oleh pemerintah tetapi oleh masyarakat itu sendiri. Sebagai pengguna, masyarakat perlu mengambil alih peran pemerintah yang terlalu besar dalam urusan pendidikan. Etos kerja masyarakat harus senantiasa ditumbuhkan, dan pemerintah harus bertanggung jawab membangun kembali kepercayaan masyarakat sebagai pemilik sekolah atau madrasah.

DAFTAR RUJUKAN

- Agustono, Budi. *Otonomi Daerah dan Dinamika Politik Lokal: Studi Kasus di Kabupate Deli Serdang Sumatera Utara dalam Desentralisasi Globalisasi dan Desentralisasi Lokal*, (Jakarta: LP3ES, 2005).
- Baedowi, Ahmad. *Calak Edu; Esai-Esai Pendidikan 2008-2012*, jilid I dan II, (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2012).
- Bastian, Aulia Reza. *Reformasi Pendidikan; Langkah-Langkah Pembaharuan dan Pemberdayaan Pendidikan dalam Rangka Desentralisasi Sistem Pendidikan Indonesia*, (Yogyakarta: Lappera Pustaka Utama, 2002).

Daulay, Haidar Putra. *Sejarah Pertumbuhan dan Pembaharuan Pendidikan Islam di Indonesia*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009).

------. *Pendidikan Islam Dalam Sistem Pendidikan Nasional di Indonesia*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2004).

Djunaedi, Mahfud. *Rekontruksi Pendidikan Islam di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006).

Hasbullah, *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1999).

Mujib, Muhaimin Abdul. *Pemikiran Pendidikan Islam*, (Bandung: Trigenda Karya, 1993).

Steenbrink, Karel A. *Beberapa Aspek tentang Islam di Indonesia Abad ke-19*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1986).

------. *Pesantren, Madrasah, Sekolah: Pendidikan Islam Dalam Kurun Modern*, (Jakarta: LP3ES, 1994).

Suwito, *Sejarah Sosial Pendidikan Islam*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008).

Ubaedillah, Achmad. *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, (Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah, 2007).

Uhar Suharsaputra, "Pendidikan Nonformal", dalam
<http://uharsaputra.wordpress.com/pendidikan/pendidikan-nonformal/>, (2 Mei 2008).

Undang-Undang RI No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, (Jakarta: Sinar Grafika, 1999).

Undang-Undang RI No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, (Jakarta: Sinar Grafika, 2004).

Zamroni. *Paradigma Pendidikan Masa Depan*, (Yogyakarta: Bigraff Publishing, 2000).

Zubaedi, *Pendidikan Berbasis Masyarakat*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006).